

REPERCUSSÕES DA EXPANSÃO URBANA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:

um estudo sobre Floresta-PR (2006-2023)

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano

MASUT, José Fernando

Mestre em Arquitetura e Urbanismo; Universidade Estadual de Maringá
pg405422@uem.br

SILVA, Beatriz Fleury e

Doutora em Habitat; Universidade Estadual de Maringá
bfsilva@uem.br

RESUMO

O presente artigo analisa os processos de produção do espaço urbano em municípios de pequeno porte populacional, com foco no estado do Paraná e, especificamente, no caso de Floresta-PR entre 2006 e 2023. A pesquisa investiga como a expansão urbana, impulsionada pela produção habitacional, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), repercutiu em problemas urbano-ambientais. Neste trabalho, discute-se a contradição entre o arcabouço normativo, representado pelos Planos Diretores Municipais (PDMs), e a materialidade da cidade real, marcada pelo espraiamento, pela segregação socioespacial e pela fragilidade das infraestruturas básicas. A análise demonstra que a flexibilização das normas urbanísticas locais e a lógica do capital imobiliário têm prevalecido sobre a função social da cidade e da propriedade. Os resultados apontam para um crescimento urbano fragmentado que externaliza custos ambientais e sociais, desafiando o planejamento urbano de municípios de pequeno porte. A metodologia adotada abrange revisão bibliográfica, análise documental de legislações e levantamento de dados primários e secundários, oferecendo uma contribuição ao debate sobre o planejamento urbano e ordenamento do território em escalas municipais frequentemente invisibilizadas pelos estudos de urbanismo.

Palavras-chave: Produção do Espaço; Expansão Urbana; Produção Habitacional; Problemas Urbano-Ambientais; Floresta-PR.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This article analyzes the processes of urban space production in small-population municipalities, focusing on the state of Paraná and, specifically, the case of Floresta-PR between 2006 and 2023. The research investigates how urban expansion, driven by housing production – with emphasis on the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) – has resulted in urban-environmental problems. This work discusses the contradiction between the normative framework, represented by Municipal Master Plans (PDMs), and the materiality of the real city, marked by urban sprawl, socio-spatial segregation, and the fragility of basic infrastructure. The analysis demonstrates that the flexibilization of local urban planning regulations and the logic of real estate capital have prevailed over the social function of the city and property. The results point to a fragmented urban growth that externalizes environmental and social costs, challenging urban planning in small municipalities. The methodology includes a literature review, documentary analysis of legislation, and the collection of primary and secondary data, offering a contribution to the debate on city planning and territorial organization at municipal scales often overlooked by urban studies.

Key-words: Production of Space; Urban Expansion; Housing Production; Urban-Environmental Problems; Floresta-PR.

RESUMEN

El presente artículo analiza los procesos de producción del espacio urbano en municipios de pequeño tamaño poblacional, con foco en el estado de Paraná y, específicamente, en el caso de Floresta-PR entre 2006 y 2023. La investigación examina cómo la expansión urbana, impulsada por la producción habitacional – con destaque para el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) –, repercutió en problemas urbano-ambientales. En este trabajo, se discute la contradicción entre el marco normativo, representado por los Planes Directores Municipales (PDMs), y la materialidad de la ciudad real, marcada por la expansión dispersa, la segregación socioespacial y la fragilidad de las infraestructuras básicas. El análisis demuestra que la flexibilización de las normas urbanísticas locales y la lógica del capital inmobiliario han prevalecido sobre la función social de la ciudad y de la propiedad. Los resultados apuntan a un crecimiento urbano fragmentado que externaliza costos ambientales y sociales, desafiando la planificación urbana de pequeños municipios. La metodología abarca revisión bibliográfica, análisis documental de legislaciones y levantamiento de datos primarios y secundarios, ofreciendo una contribución al debate sobre la planificación de la ciudad y el ordenamiento del territorio en escalas municipales frecuentemente invisibilizadas por los estudios de urbanismo.

Palabras clave: Producción de espacio; Expansión urbana; Producción de vivienda; Problemas urbano-ambientales; Floresta-PR.

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

O urbanismo brasileiro é marcado por uma tensão permanente entre o projeto de cidade idealizado nas pranchas e normas e a materialidade urbana produzida pelo conflito de classes e pelas dinâmicas de acumulação de capital. Como observam Carvalho e Rodrigues (2023), a cidade idealizada pela ordem jurídico-urbanística não é a mesma cidade que os habitantes veem, ouvem e sentem rotineiramente. Este paradoxo ganha contornos mais notáveis quando deslocamos o olhar das grandes metrópoles para os municípios de pequeno porte populacional, que correspondem à maioria do território nacional, mas que frequentemente atuam à sombra das grandes discussões teóricas do urbanismo.

No Brasil, a expansão urbana está sobretudo ligada aos processos de industrialização e urbanização acelerada que, a partir de meados do século XX, transformaram o país. Contudo, o planejamento urbano não acompanhou esse ritmo, resultando em um território fragmentado onde o uso da terra se transforma em mercadoria estratégica. A aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001 – Lei nº 10.257 – e a consolidação dos Planos Diretores Municipais (PDMs) representaram marcos na tentativa de democratizar o acesso à cidade, mas a efetividade desses instrumentos em pequenos municípios ainda enfrenta o nó da terra e a persistência de lógicas patrimonialistas de controle do uso do solo urbano.

A problemática central deste estudo consiste na verificação de problemas urbano-ambientais provocados pela expansão urbana, associada à produção habitacional, especificamente no período de 2006 a 2023. Este recorte temporal abrange a vigência da 1ª e 2ª geração de Planos Diretores (PDs) e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que atuou como um catalisador de transformações territoriais profundas também em municípios de pequeno porte do Paraná. O estado do Paraná oferece um campo de análise privilegiado, pois, diferentemente da obrigatoriedade federal restrita a cidades com mais de 20 mil habitantes, a Lei Estadual nº 15.229, criada em 2006, impôs a elaboração de PDs a todos os seus 399 municípios como requisito para acessar recursos financeiros estaduais.

O caso de Floresta-PR, objeto empírico desta análise, é representativo. O município registrou um crescimento populacional de 76% entre 2010 e 2022, figurando entre os cem que mais cresceram no Brasil. Esse crescimento não foi um fenômeno orgânico, mas sim o produto da produção habitacional e de uma dinâmica imobiliária que expandiu o perímetro urbano de forma descontínua, provocando o espraiamento da cidade e a ocupação de áreas próximas a fundos de vale.

PENSAR FORA DO EIXO

A metodologia utilizada na pesquisa compreende revisão bibliográfica que trata dos temas produção do espaço, expansão urbana e planejamento urbano, pesquisa documental de legislações – Estatuto da Cidade, Plano Diretor Municipal, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Código Florestal Brasileiro –, coleta de dados primários, incluindo entrevistas com agente público, fotografias e construção de mapas, e coleta de dados secundários a partir da base de dados do IBGE, prefeitura municipal e produção do PMCMV.

Através deste estudo, busca-se compreender como a produção capitalista do espaço em pequenos municípios reproduz as desigualdades metropolitanas, criando periferias distantes e ambientalmente vulneráveis em nome do direito à moradia.

1 A LÓGICA CAPITALISTA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A TERRA COMO MERCADORIA

Para compreender a conformação das cidades contemporâneas, é importante considerar o pressuposto de que o espaço é um produto social. Segundo Lefebvre (2000), o espaço no capitalismo deixa de ser o cenário passivo da vida para se tornar uma mercadoria regulada pela lógica do valor de troca. Carlos (2020) reforça essa perspectiva ao afirmar que o espaço-mercadoria é um desdobramento necessário da produção capitalista, em que a fragmentação do solo pelo mercado imobiliário subordina o uso da cidade à rentabilidade financeira.

Nesse contexto, a urbanização não é apenas o crescimento físico da cidade, mas um instrumento de absorção de excedentes de capital e trabalho. Harvey (2005) teoriza sobre a acumulação por espoliação, na qual a lógica de valorização imobiliária impõe o deslocamento de populações vulneráveis e a apropriação de rendas da terra através da infraestrutura pública. Nas cidades brasileiras, essa dinâmica assume um caráter espoliador particular: o Estado investe na valorização de áreas privilegiadas enquanto permite a expansão desordenada de bairros populares em áreas desprovidas de serviços básicos, consolidando o que Maricato (2008) define como um urbanismo periférico e excludente.

A produção do espaço urbano brasileiro após 1970 reflete essa articulação entre o Estado facilitador e o mercado imobiliário especulativo. A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964 marcou o início de uma produção habitacional em larga escala que, embora tenha ampliado o estoque de moradias, institucionalizou a fragmentação

PENSAR FORA DO EIXO

espacial ao implantar conjuntos habitacionais nas franjas das cidades, distantes da oferta de serviços, de trabalho e da infraestrutura básica.

No caso do Brasil, a produção do espaço urbano não pode ser analisada sem considerar a influência do patrimonialismo na gestão pública. Ferreira (2022) destaca que as cidades já nascem excludentes devido a uma distribuição intencionalmente heterogênea de infraestrutura. Em muitos municípios, elites locais utilizam o aparato estatal para direcionar o crescimento urbano em direção a glebas de sua propriedade, convertendo terras rurais em urbanas através de alterações no zoneamento e no perímetro urbano.

Essa forma urbana patrimonialista torna o planejamento um exercício burocrático e vazio. Os PDs, que deveriam ordenar o território em benefício da coletividade, são frequentemente convertidos em planos-discurso que ocultam a real direção dos investimentos. Em cidades de pequeno porte, essa realidade é agravada pela proximidade entre o poder político local e os proprietários de terra, resultando em perímetros urbanos descontinuados e vazios urbanos especulativos que encarecem a gestão pública.

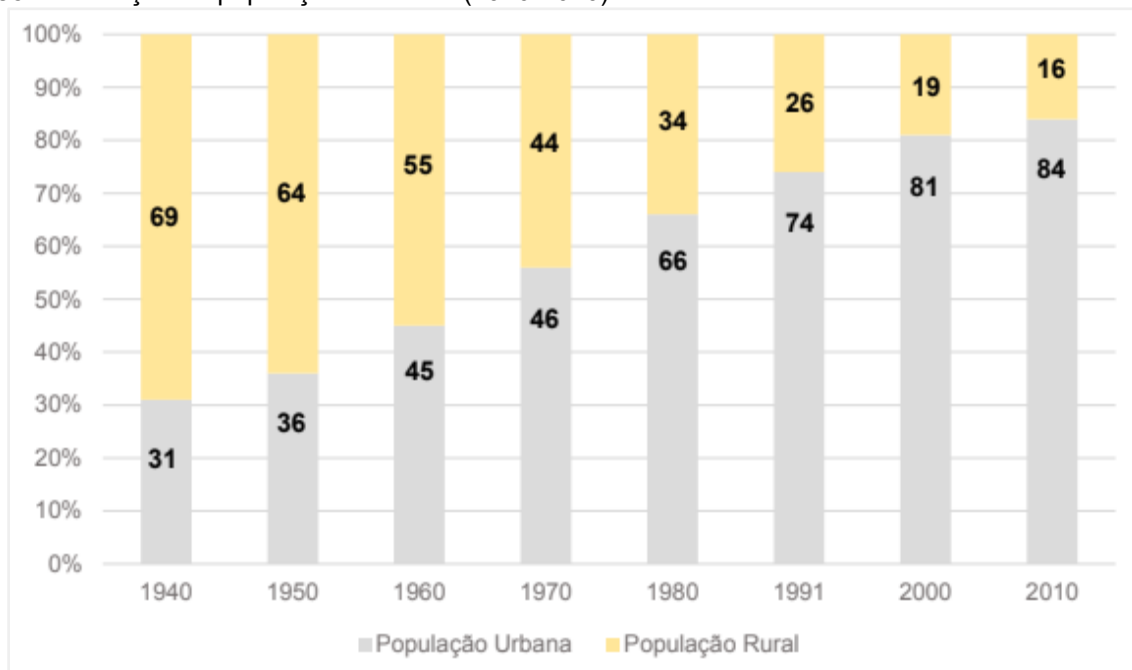
A compreensão da lógica capitalista na produção do espaço urbano permite avançar para a análise histórica da urbanização brasileira, marcada por profundas transformações socioespaciais ao longo do século XX. O deslocamento populacional do campo para a cidade, aliado à política habitacional federal, evidencia como a produção do espaço se articula às estratégias de desenvolvimento econômico, resultando no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009, que materializa continuidades e contradições dessa trajetória.

2 A TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: DO ÊXODO RURAL AO PMCMV - ALGUNS APORTES

A transição demográfica do Brasil, de um país rural para um país urbano, ocorreu de forma acelerada. Em 1950, cerca de 36% da população vivia em cidades; em 1970, esse índice alcançou 56%, atingindo mais de 84% em 2010. Esse processo foi impulsionado pela industrialização substitutiva de importações e pela modernização da agricultura, que provocou o êxodo rural em massa. O Gráfico 1 abaixo demonstra essa evolução em termos quantitativos, que impôs novas pressões sobre o solo urbano.

PENSAR FORA DO EIXO

Gráfico 1. Evolução da população brasileira (1940-2010)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE, 2026.

A reestruturação da rede urbana brasileira nas décadas de 1990 e 2000 esteve associada à desconcentração relativa das metrópoles e ao fortalecimento de cidades médias e pequenas, impulsionadas pela interiorização de investimentos produtivos, pela expansão do agronegócio e pela ampliação de serviços regionais. Esse processo articulou novos fluxos econômicos e populacionais, redefinindo centralidades e ampliando a integração territorial, ainda que de forma desigual, reforçando o papel desses municípios como polos de apoio à produção e à circulação de mercadorias e serviços.

Nesse contexto, em resposta ao déficit habitacional acumulado e aos impactos da crise financeira global de 2008, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído pelo governo federal brasileiro em 2009, com o objetivo de ampliar o acesso à moradia e, simultaneamente, estimular a economia por meio do setor da construção civil. Estruturado a partir de subsídios públicos e financiamento habitacional, o programa atribuiu ao setor privado a responsabilidade pela escolha dos terrenos, elaboração dos projetos e execução das obras, reservando ao Estado o papel de financiador e regulador da política habitacional.

PENSAR FORA DO EIXO

Essa lógica privatista da produção habitacional resultou em uma busca por terras baratas. Para viabilizar o lucro dentro dos limites do Programa, as construtoras buscaram terrenos periféricos, muitas vezes além dos limites da mancha urbana consolidada, forçando a prefeitura a estender redes de energia e água, mas frequentemente negligenciando o saneamento e a drenagem. O resultado foi um espraiamento urbano sem precedentes, no qual o direito à moradia foi entregue dissociado do direito à cidade.

Esse processo contraria os avanços normativos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, que orienta a garantia do direito à moradia em áreas urbanizadas e integradas à cidade, bem como as diretrizes do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e da Política Nacional de Habitação (PNH). No âmbito local, os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) deveriam induzir decisões coletivas, de baixo para cima, priorizando a inserção adequada dos empreendimentos no tecido urbano consolidado.

3 O PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE PARANAENSES: ALGUNS APORTES

Os municípios de pequeno porte (com até 20 mil habitantes) constituem a base da rede urbana brasileira, representando 69% do total de municípios do país. No Paraná, esse percentual é ainda mais expressivo, chegando a 77% dos 399 municípios. Apesar de serem frequentemente tratados como homogêneos, essas cidades desempenham papéis fundamentais como centros locais de suporte à agricultura e serviços de proximidade. Neste sentido, Endlich (2017, p.48 e 49) explica que os centros locais são a

[...] definição das localidades como cidades, a partir da complexidade mínima que pode ser apreendida pelos critérios apresentados e adaptados para a região Noroeste do Paraná, considerada como uma área de comparabilidade. Mais do que números, tais critérios captam e expressam a dinâmica socioespacial existente, que ao alcançar os patamares sinalizados confirmam a centralidade suficiente de algumas pequenas localidades, mesmo em meio ao processo de perda de centralidade de núcleos urbanos menores (Endlich, 2017, p.48 e 49).

A partir de 2006, o governo do Paraná, através da Lei Estadual nº 15.229 e do apoio técnico do Paranacidade, induziu a elaboração de PDMs em municípios que, pela normativa federal do Estatuto da Cidade, estariam isentos. O objetivo era modernizar a gestão e condicionar o acesso a recursos estaduais ao planejamento. Entretanto, o que se observou em muitos casos foi um encaixe forçado de instrumentos urbanísticos metropolitanos em realidades de pequena escala. Como apontado por Santoro e Nascimento Neto (2023, p. 10),

PENSAR FORA DO EIXO

[...] na maioria dos casos, as prefeituras carecem de equipe ou a mesma não possui capacidade técnica que resultam em vínculos com empresas de consultoria para a elaboração de planos diretores. Porém, essas diretrizes de elaboração podem ser construídas sem a preocupação com os aspectos importantes para a sua aplicabilidade na dinâmica local, pensados por agentes que não pertencem à realidade local, assim, ao passo que essa deficiência não é enfrentada, os instrumentos de planejamento urbano e seus desdobramentos, tende a se transformar em um instrumento tradicional de perpetuação de práticas aplicadas em municípios de grande e médio porte (Santoro e Nascimento Neto, 2023, p. 10).

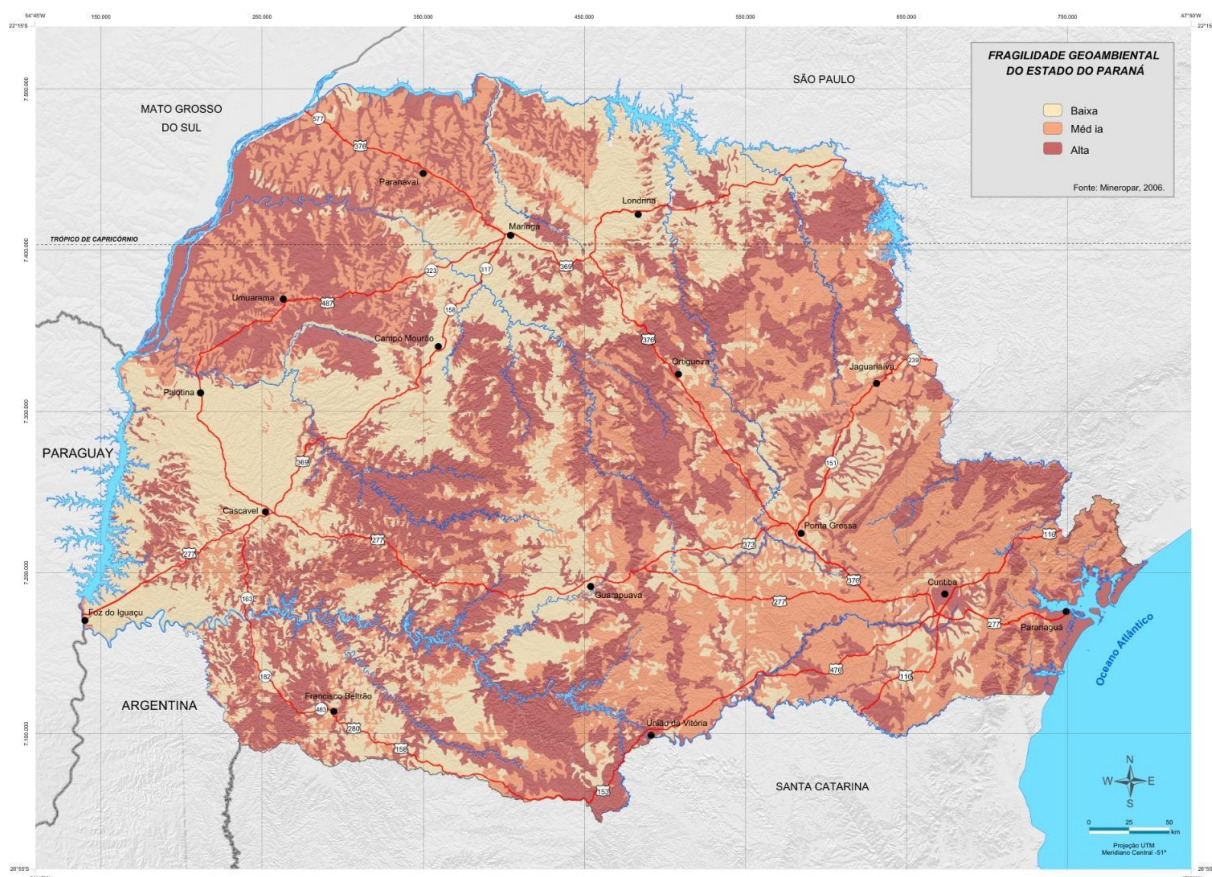
Muitos desses planos, embora formalmente aprovados, não conseguiram conter o avanço desenfreado do perímetro urbano. Rodrigues e Cordovil (2007) apontam que a carência de bases cartográficas digitalizadas e de quadros técnicos permanentes torna a aplicação das leis de zoneamento e parcelamento do solo um desafio constante para as prefeituras pequenas. O resultado é uma legislação que existe no papel, mas que é contornada por leis ordinárias de expansão sob demanda a cada novo loteamento proposto pela iniciativa privada.

A expansão urbana em pequenos municípios paranaenses ocorre sobre um território de expressiva fragilidade geoambiental. Grande parte do estado possui solos suscetíveis à erosão e bacias hidrográficas que demandam proteção rigorosa. Quando a expansão urbana ignora esses condicionantes físicos, os problemas se manifestam na forma de alagamentos, assoreamento de córregos e contaminação de lençóis freáticos.

O mapa de fragilidade geoambiental do Paraná (Figura 1) evidencia a predominância de áreas com vulnerabilidade média e alta, associadas a características geológicas, geomorfológicas e pedológicas que condicionam a suscetibilidade à erosão, movimentos de massa e contaminação hídrica. Essas limitações físicas indicam que a ocupação urbana, quando realizada sem planejamento, tende a intensificar processos como assoreamento e alagamentos, uma vez que muitas bacias hidrográficas e solos arenosos apresentam baixa capacidade de suporte e elevada sensibilidade à intervenção antrópica.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 1. Mapa de fragilidade geoambiental no Paraná



Fonte: Mineropar.

Outro aspecto é a ausência de rede coletora de esgoto, suprida pelo uso generalizado de fossas sépticas e rudimentares. Enquanto a densidade populacional é baixa, o efeito pode ser controlado; contudo, a implantação de conjuntos habitacionais e de loteamentos densos com uma quantidade elevada de unidades, sem a devida infraestrutura de saneamento, transforma o subsolo em um desafio ambiental se o planejamento urbano não for efetivo. No que se refere às ZEIS, essa omissão no planejamento é uma das maiores contradições da produção habitacional recente no Paraná.

4 O ESTUDO DE CASO DE FLORESTA-PR: ENTRE O CRESCIMENTO E OS DANOS URBANO-AMBIENTAIS

O município de Floresta, localizado na Região Metropolitana de Maringá (RMM), destaca-se nacionalmente pelo seu crescimento demográfico relativo. De 2010 a 2022, a população urbana cresceu de 5.470 para 10.200 habitantes, representando uma transição quase total para o modo de

PENSAR FORA DO EIXO

vida urbano (97,5% da população total). Esse fenômeno é inseparável da produção habitacional: o número de domicílios saltou de 2.122 para 4.892 no mesmo período.

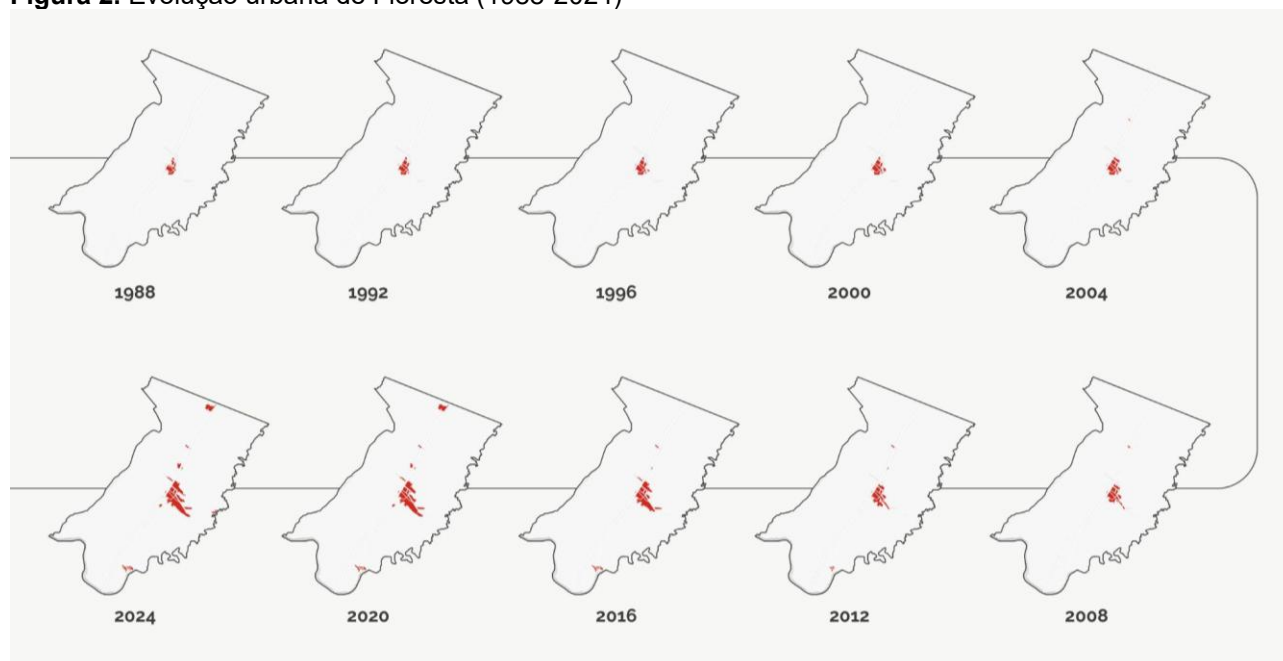
Tabela 1. Crescimento populacional: municípios selecionados (2000-2022)

Ano	População urbana	População rural	População total
2000	4.393	736	5.129
2010	5.470	461	5.931
2022	10.200	258	10.458

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE, 2026.

A análise da evolução urbana de Floresta (1988-2024) revela uma mancha urbana que mais do que quadruplicou de tamanho, passando de 0,84 km² em 1990 para 3,73 km² em 2023, como pode ser observado na Figura 2.

Figura 2. Evolução urbana de Floresta (1988-2024)



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026, a partir de imagens de satélites e software QGIS.

O crescimento da cidade não foi compacto; pelo contrário, ocorreu através da implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais como o Jardim Nova Floresta, Jardim Monte Verde e Jardim Mônaco, que se situam nas bordas do perímetro e deixam grandes vazios urbanos entre si e o centro urbano principal.

PENSAR FORA DO EIXO

O ponto de inflexão na dinâmica de Floresta-PR foi o ano de 2009. Até então, o crescimento urbano era lento e contido. Com a atuação do PMCMV e a consequente implantação de novos conjuntos habitacionais e loteamentos – faixa de renda 1, 2 e 3 –, o município passou a ser visto como um espaço de lotes acessíveis para a RRM e induziu um crescimento populacional de 10.458 habitantes e implantação de 2.806 unidades habitacionais. Em entrevista aos autores, um ex-agente público relatou que a motivação política era evitar o êxodo populacional e aumentar os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). “O plano diretor foi movimentado para dar outra dinâmica de crescimento”, afirma um ex-agente público, evidenciando que a alteração da lei visava estritamente a expansão territorial. Essa expansão gerou o que Ojima (2007) define como urbanização dispersa, como pode ser verificado na Figura 3.

Figura 3. Conjuntos habitacionais e loteamentos implantados em Floresta-PR (2003-2024)

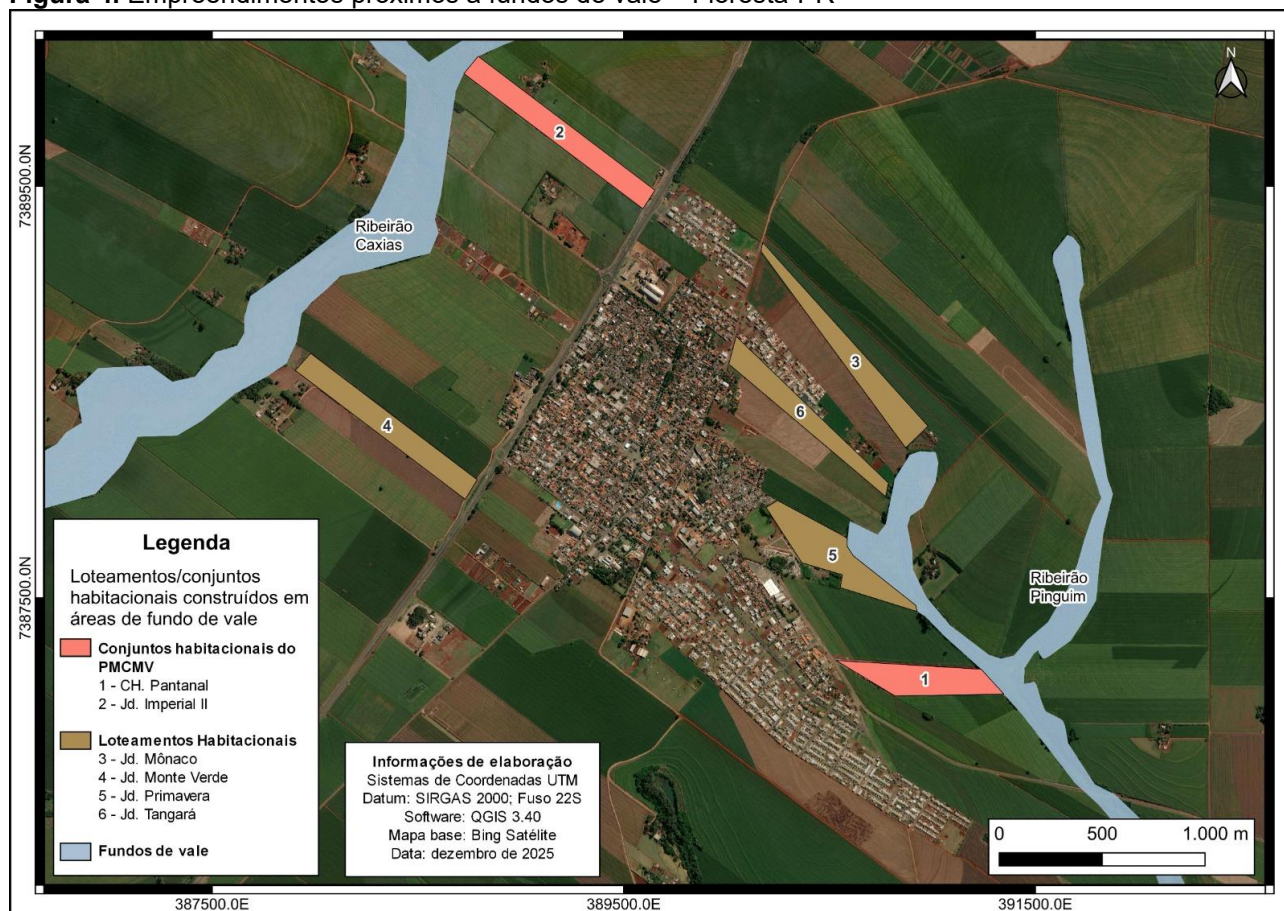


Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.

Grande parte desses empreendimentos alcançou a mata ciliar do Ribeirão Pinguim e Ribeirão Caxias (Figura 4). Esse cenário contribui para a ocorrência de outros problemas urbano-ambientais, como os alagamentos, uma vez que a impermeabilização do solo e a falta de áreas verdes diminuem a absorção das águas pluviais.

PENSAR FORA DO EIXO

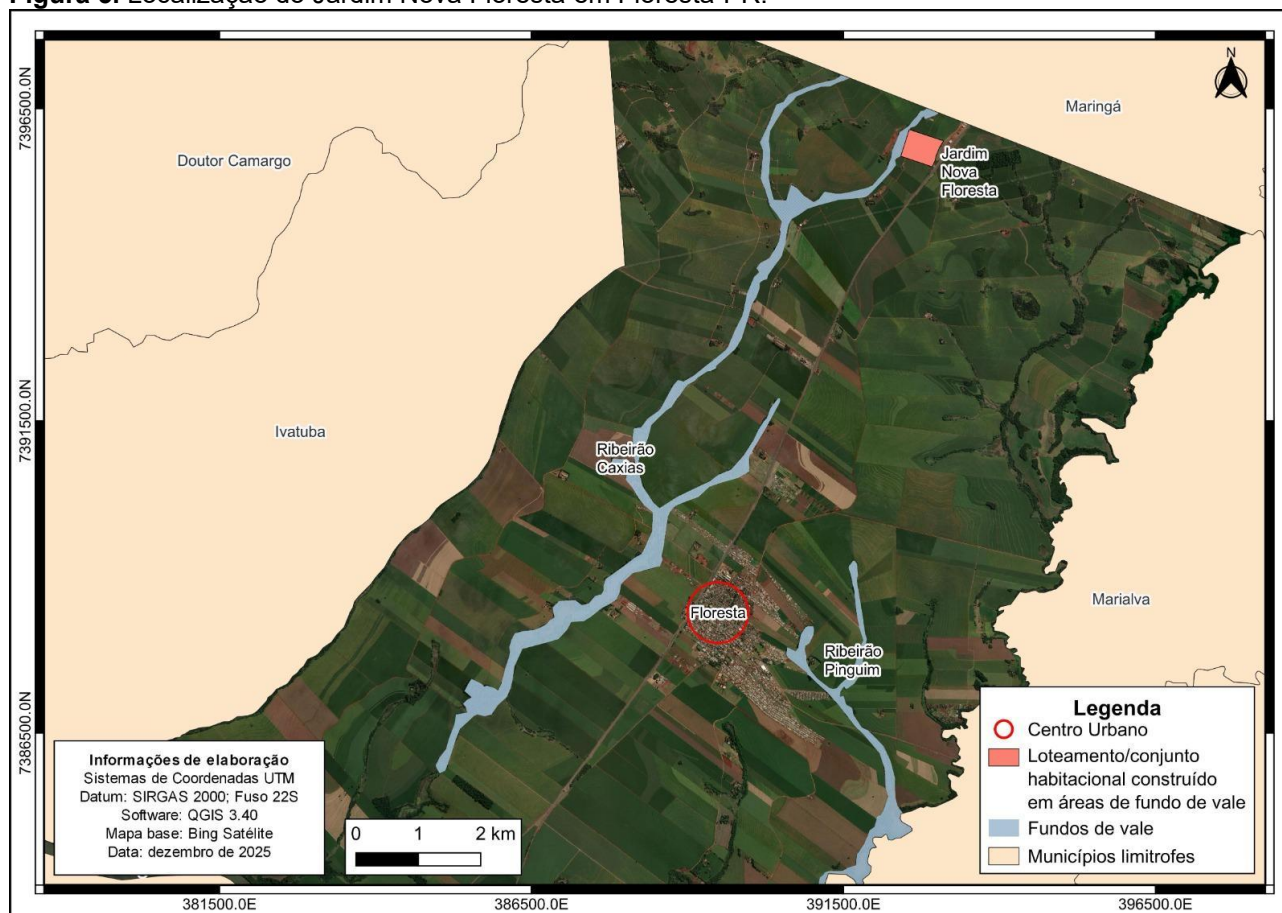
Figura 4. Empreendimentos próximos a fundos de vale – Floresta-PR



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.

Outro exemplo que também demonstra essa dispersão urbana é o Jardim Nova Floresta, implantado a cerca de 8 quilômetros da entrada da cidade, em frente ao posto da Polícia Federal na PR-317, como mostrado na Figura 5.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 5. Localização do Jardim Nova Floresta em Floresta-PR.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.

Essa localização relativamente distante do centro urbano principal impõe elevados custos de deslocamento para os moradores e sobrecarrega o município, que precisa levar serviços de coleta de lixo, saúde e transporte a núcleos isolados. A função social da propriedade é limitada em benefício da viabilização de lotes que o mercado consiga absorver com subsídios federais.

Os registros fotográficos e a geração de mapas a partir de imagens de satélites foram utilizados como procedimentos da coleta de dados para verificação de problemas urbano-ambientais em Floresta-PR, os quais possibilitaram revelar os danos decorrentes dessa forma de ocupação. O aumento da impermeabilização do solo é expressivo nos novos conjuntos habitacionais – Pantanal, Sonho Meu, André Luiz –, onde a densidade de construção é alta e a arborização é quase inexistente. A supressão da cobertura vegetal e a pavimentação sem o devido cálculo de drenagem resultam em escoamento superficial intenso.

PENSAR FORA DO EIXO

Um dos casos mais preocupantes é o do loteamento Jardim Cidade Alta. Os relatos do ex-agente público indicam que o asfalto foi implantado sem a galeria de drenagem pluvial para atender a interesses eleitorais imediatos. “Acabou deixando o loteamento asfaltado, sem um palmo de galeria... houve a jogada de massa para fazer política”, revela a entrevista. A ausência de drenagem em terrenos declivosos leva a erosões que ameaçam as fundações das casas e assoreiam os córregos de fundo de vale.

A questão do esgotamento sanitário em Floresta-PR é o retrato do descompasso entre o legal e o real. Embora a Lei Complementar nº 11/2007, que trata do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano, exija infraestrutura básica, uma brecha na legislação municipal permitiu que em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) fossem aceitas soluções – não especificadas – de esgotamento sanitário, o que na prática significou o aumento de fossas rudimentares.

Tabela 2. Tipo de esgotamento sanitário

Rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede	Fossa séptica ou fossa filtro não ligada à rede	Fossa rudimentar ou buraco	Outros*
291 habitantes	3.801 habitantes	6.356 habitantes	3 habitantes
2,78%	36,36%	60,8%	0,03%

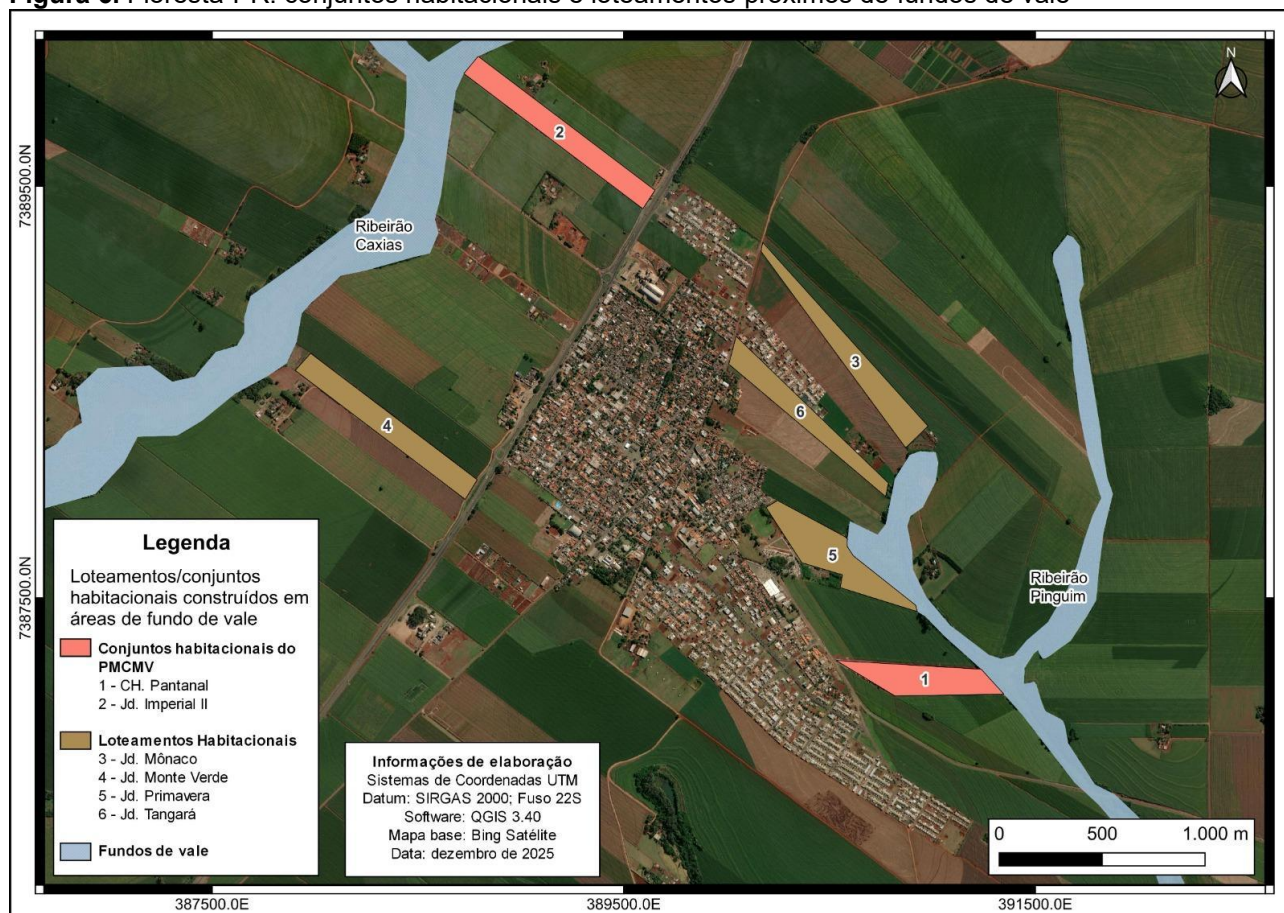
*Vala, rio, lago, córrego, mar ou outra forma.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE, 2026.

Com mais de 60% da população urbana utilizando fossas rudimentares, o dano ambiental é significativo. O município assinou contratos para a implantação de rede de esgoto ainda em 2010, mas a infraestrutura nunca foi materializada, evidenciando a falha do planejamento integrado. O esgoto doméstico contamina o lençol freático e aflora em áreas de fundo de vale, degradando as Áreas de Preservação Permanente (APPs), como as do Ribeirão Pinguim e Ribeirão Caxias, alcançados pelo avanço dos loteamentos em direção aos fundos de vale (Figura 6).

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 6. Floresta-PR: conjuntos habitacionais e loteamentos próximos de fundos de vale



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.

A ocupação de áreas em fundos de vale pode ser visualizada na Figura 7. A expansão urbana sobre os fundos de vale provoca danos urbano-ambientais significativos ao desconsiderar as fragilidades dessas áreas. A ausência de uma vegetação mais densa e a impermeabilização do solo refletem em processos erosivos, inundações e a degradação da qualidade da água, resultando em riscos aos moradores. Essa ocupação revela a ineficiência dos instrumentos de ordenamento territorial e a omissão frente às pressões do mercado imobiliário.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 7. Áreas suscetíveis a alagamentos em fundos de vale



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.

A análise da expansão urbana de Floresta-PR permite desvelar a dinâmica da produção do espaço em pequenas localidades. Não se trata de uma ausência de leis, mas de uma aplicação seletiva e de uma flexibilização normativa deliberada. Entre 2006 e 2022, o município aprovou mais de 20 leis ordinárias incluindo lotes rurais no perímetro urbano, sem a devida revisão do PDM ou consulta ao conselho municipal.

O uso político do território manifesta-se também na gestão das áreas públicas. A Lei Complementar nº 21/2009 permitiu que áreas destinadas a equipamentos comunitários fossem desafetadas e alienadas, ou que o cálculo dos 35% de doação obrigatória fosse flexibilizado em favor do loteador. Em muitos empreendimentos, as áreas verdes doadas ao município são, na verdade, terrenos acidentados ou alagáveis, impróprios para o uso público, transferindo o ônus da preservação para a prefeitura enquanto o loteador lucra com os terrenos localizados em áreas privilegiadas do ponto de vista urbano-ambiental.

PENSAR FORA DO EIXO

A externalização dos custos da urbanização privada para o setor público é uma característica marcante desse modelo. Quando um loteamento é aprovado sem infraestrutura completa ou em localização distante, o município tem a obrigação de pavimentar, iluminar e ofertar serviços. Se a caução exigida do loteador é subestimada politicamente, como ocorreu no caso do Jardim Cidade Alta em Floresta-PR, o prejuízo financeiro é socializado entre todos os contribuintes.

Socialmente, a segregação espacial é institucionalizada. A população de baixa renda, beneficiária do PMCMV, é alocada em bairros periféricos, desarticulados da malha urbana principal e com acesso precário aos serviços essenciais. Essa fragmentação territorial impede que a cidade cumpra sua função social, reforçando a ideia de que o urbanismo praticado em pequenos municípios reproduz, em escala menor, os mesmos desafios urbanos das metrópoles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da história da cidade e do urbanismo nos mostra que a configuração do urbano é o registro físico das relações de poder de uma época. Em Floresta-PR, essa configuração resultante do período 2006-2023 é a de um território fragmentado, onde a lógica da habitação-mercadoria prevaleceu sobre a habitação-direito. A expansão acelerada, embora tenha reduzido o déficit habitacional quantitativo, provocou danos urbano-ambientais que comprometem a qualidade de vida urbana dos moradores a longo prazo.

O paradoxo entre uma legislação robusta – EC, Código Florestal, PDM – e uma realidade de problemas urbano-ambientais e carência de saneamento demonstra que o planejamento técnico é frequentemente superado pelo imediatismo político e pelos interesses fundiários locais. A flexibilização dos instrumentos normativos municipais permite ao capital imobiliário contornar as exigências de preservação e infraestrutura.

Pensar fora do eixo implica reconhecer que os pequenos municípios não são apenas coadjuvantes da urbanização nacional. Eles são a fronteira atual da expansão do capital imobiliário, onde a fragilidade institucional do Estado torna a espoliação urbana ainda mais direta e visível. A proteção das áreas de fundo de vale, o adensamento do tecido urbano e a exigência de redes de esgoto e drenagem antes da ocupação não são apenas questões técnicas, mas atos de resistência em benefício da função social da cidade.

A experiência de Floresta-PR revela preocupações para outros municípios paranaenses. Sem um fortalecimento da capacidade técnica municipal e um controle social efetivo sobre as alterações do

PENSAR FORA DO EIXO

perímetro urbano, o risco é a produção de cidades que são apenas aglomerados de lotes, desconectados do território circundante e de seu compromisso com a qualidade de vida urbana. A superação do nó da terra exige que o planejamento recupere seu caráter político e enfrente a lógica da mercadoria, sob pena de resultar em uma cidade segregada e precarizada.

REFERÊNCIAS

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 349-369, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/3cBsV3Vx7Yvw9SqvcqyVrbc/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CARVALHO, Claudio; RODRIGUES, Raoni. **Fundamentos do Direito à Cidade**. João Pessoa: Porta, 2023.

ENDLICH, Angela Maria. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. In: BOVO, Marcos Clair; COSTA, Fábio Rodrigues da. (Org.) **Estudos urbanos: conceitos, definições e debates**. Unespar/Campo Mourão: Fecilcam, p. 33-54, 2017. Disponível em: <https://campomourao.unespar.edu.br/editora/documentos/estudos-urbanos.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. 1, p. 1-24, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7031>. Acesso em: 10 fev. 2025.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. 4 ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, v. 4, n. 15, p. 191-195, 2008.

MASUT, José Fernando; SILVA, Beatriz Fleury e. Alcances do cumprimento da função social da propriedade em municípios de pequeno porte: um estudo para o município de Floresta-PR. In: **Anais do XII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Justiça Socioterritorial: redistribuição, reparação, reconhecimento. Anais... Brasília (DF) Unb, 2025. Disponível em: <https://static.even3.com/anais/533897.pdf?v=1775420208527>. Acesso em: 05 abr. 2026.

OJIMA, Ricardo. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos da População**. São Paulo, v. 24, n. 2, p. 277-300, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/NyWKBrstfjGzY3WBBdqDXyv/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2026.

PENSAR FORA DO EIXO

PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 25 jul. 2006.

RODRIGUES, Ana Lucia; CORDOVIL, Fabiola Castelo de Souza. Planos Diretores para pequenos municípios paranaenses: alternativas ao estatuto da cidade. **X Colóquio Internacional de Geocrítica**. 2007. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/9porto/cordovil.htm>. Acesso em: 30 mar. 2026.

SANTORO, Aline Galinari. NASCIMENTO NETO, Paulo. **Pequenas cidades e o encaixe forçado dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano**. XX ENANPUR, Belém, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st03-17.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.